

# LAS FUNCIONES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

## THE ROLES OF THE RIGHT OF ASSOCIATION IN THE SPANISH CONSTITUTIONAL REGIME

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES  
*Universidad de Cádiz*

Fecha de recepción: 30-12-12

Fecha de aceptación: 17-4-2013

**Resumen:** *Las novedades legislativas y jurisprudenciales surgidas en el periodo 2007-2013 sobre el derecho de asociación han permitido reconfigurar este derecho fundamental y, como consecuencia de ello, definir las funciones que desempeña en el régimen constitucional español: su función definitoria del régimen constitucional y su sistema de valores, la función del derecho de asociación en la fundamentación jurisprudencial de los derechos de las personas, la función normativa general del derecho de asociación como régimen común de otros derechos (particularmente, partidos políticos, sindicatos y fundaciones), su función instrumental como garantía subsidiaria de otros derechos, la función integradora del derecho de asociación de los extranjeros, el derecho autonómico sobre asociaciones, la función de integración supranacional y su función de representación institucional.*

**Abstract:** *The new legislation and jurisprudence appeared in the period 2007-2013 on the right of association have allowed reconfigure this fundamental right and define its roles in the Spanish constitutional system. On the basis of the dignity and the free development of the personality, this paper analyzes the status of the right of association and its ten roles since the political transition to today: its role in the constitutional value system, in the jurisprudential basis of the rights of individuals, the right of association as common regulatory of other rights (particularly, political parties, trade unions and foundations), the right of association and its instrumental function for other rights, the autonomic laws of association, and its roles in the European integration and in the institutional representation.*

**Palabras clave:** derecho de asociación, régimen constitucional español, jurisprudencia constitucional, derechos humanos, integración.  
**Keywords:** right of association, Spanish constitutional regime, constitutional jurisprudence, human rights, integration.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la historia constitucional europea, pocos derechos han recorrido una evolución tan progresiva y han alcanzado tantas funciones de relevancia pública y privada desde unos orígenes tan limitados –estuvo ausente en las primeras Declaraciones de Derechos–<sup>1</sup> como el derecho de asociación. De estar inicialmente prohibido, desacreditado y perseguido en el primer constitucionalismo europeo y norteamericano<sup>2</sup>, el derecho de asociación evolucionó durante los siglos XIX y XX hasta su reconocimiento legal y constitucional para progresar posteriormente desde un asociacionismo reivindicativo a un asociacionismo cooperativo e incorporarse al selecto grupo de derechos fundamentales que cumplen funciones esenciales del ordenamiento jurídico<sup>3</sup> y de los que son titulares, conforme a la reciente jurisprudencia constitucional de 2007, todas las personas, sean mayores o menores de edad, sean españoles o extranjeros, incluso los que se encuentran en situación de irregularidad<sup>4</sup>.

El carácter “fundamental” se predica del derecho de asociación y de la libertad para autoorganizarse, integrando un derecho de doble dimensión individual y colectiva: el derecho individual a asociarse y la libertad de las asociaciones. Concebido como derecho universal de libertad, de prestación

<sup>1</sup> El derecho de asociación no lo reguló la Constitución Española de 1812 ni el artículo 2 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 ni tampoco lo contemplaron las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795.

<sup>2</sup> En Estados Unidos está ausente de las enmiendas de 1791 y no reconoce por el Tribunal Supremo hasta el último tercio del siglo XIX como interpretación de las enmiendas V y XIV. A. de TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, Alianza Editorial, Madrid, 2002, pp. 62-63.

<sup>3</sup> Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1991, pp. 160-163; L. AGUIAR DE LUQUE, A. ELVIRA PERALES, “Artículo 22”, en O. ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, vol. col. II (Artículos 10 a 23), Cortes Generales EDSA, 1997, pp. 43 y ss; y R. de ASÍS ROIG, *Sobre el concepto y el fundamento de los Derechos: Una aproximación dualista*, Dykinson, Madrid, 2001, pp. 21 y ss; F. J. ANSUÁTEGUI ROIG, “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2006, pp. 187-189.

<sup>4</sup> Véase STC 236/2007, de 7 de noviembre; STC 259/2007, de 19 de diciembre; y STC 260/2007, de 20 de diciembre (BOE 19 de 22 enero 2008. Suplemento).

y de participación, se erige en libertad individual y colectiva cuyo reconocimiento en España como derecho fundamental, desde la STC 5/1981, de 13 de febrero (F.J. 7º)<sup>5</sup>, resulta inexcusable en el Estado de Derecho, en el Estado democrático y, sobre todo, en el Estado social y participativo proclamados en los artículos 1 y 9.2 de la Constitución de 1978, donde desarrolla su función mediadora, su acción prestacional y su actuación promotora de valores de libertad y pluralismo. Como ha afirmado el Tribunal Constitucional, la libertad de asociación es también un componente esencial de las democracias pluralistas<sup>6</sup>. Además, el derecho de asociación se ha convertido en un derecho fundamental de la persona que ha sido adaptado en la regulación de sus titulares y contenidos para satisfacer las exigencias del Estado de las Autonomías tras las reformas estatutarias del periodo 2006-2011, del Estado integrado en la Unión Europea (asociacionismo europeo), del proceso de integración de los inmigrantes y de los movimientos sociales derivados de la crisis económica de 2007.

Aunque, como asegura el Tribunal Constitucional, exista una zona de difícil delimitación entre el ámbito constitucional del derecho de asociación y el ámbito civil relativo al régimen jurídico de las asociaciones, el derecho fundamental de asociación resulta ya plenamente identificable como derecho de tanta importancia constitucional como el derecho de igualdad o el derecho a la tutela judicial efectiva<sup>7</sup>, con funciones y contenidos nuevamente definidos tras la integración normativa afrontada por la jurisprudencia constitucional en torno al entendimiento jurídico de sus titulares (extranjeros y menores), la representación institucional asociativa vinculada al Poder Judicial, a las Fuerzas Armadas o a la Guardia Civil, el denominado "Derecho autonómico de asociaciones" o la anunciada legislación comunitaria sobre el Estatuto de la asociación europea. Tan relevante es el protagonismo alcanzado por el derecho de asociación que, tras las novedades legales (LO 9/2011, de 27

<sup>5</sup> F.J. 7º de la STC 5/1981, de 13 de febrero. BOE 47 de 24 de febrero de 1981.

<sup>6</sup> F.J. 3º de la STC 104/1999, de 14 de junio. BOE 162 de 8 de julio de 1999.

<sup>7</sup> G. PECES-BARBA; T. QUADRA SALCEDO; J.M. MOHEDANO; P. GONZÁLEZ, *Sobre las libertades políticas en el Estado español. (Expresión, reunión y asociación)*, Fernando Torres, Valencia, 1977, pp. 21-27; E. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *El derecho de asociación*, Madrid, Tecnos, 1996, pp. 17-52; J.J. SOLOZABAL ECHAVARRÍA, J. J., "Asociación y Constitución", en VV.AA. *Constitución y Constitucionalismo hoy*, (Cincuentenario del Derecho Constitucional comparado de M. García-Pelayo), Fundación M. García-Pelayo, Caracas, Agosto de 2000, pp. 481-483; F.J. ANSUÁTEGUI ROIG, *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 43-45.

de marzo, de reforma de la LO 1/2002, de 22 de marzo)<sup>8</sup> y jurisprudenciales (SSTC 133/2006 y 236/2007) habidas durante los cinco últimos años en la regulación, fundamentación y contenidos del derecho fundamental de asociación<sup>9</sup>, ya pueden definirse las funciones que este derecho desempeña en el régimen constitucional español.

## 2. LAS FUNCIONES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Cuando analizamos el régimen jurídico del derecho de asociación en el ordenamiento español, concurren especiales razones, por su capacidad integradora y sus funciones, que refuerzan el principio general de que la primera norma reguladora de los derechos fundamentales es la Constitución. Después de la transición democrática, el efecto derogatorio de la Constitución de 1978 se hizo valer en materia de asociaciones frente al régimen de autorización previa y de posibilidad de suspensión administrativa que recogía la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, cuyos preceptos y normas de desarrollo incorporaban previsiones contrapuestas a los principios democráticos y al Estado de Derecho<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> La LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, la LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

<sup>9</sup> STC 133/2006, de 27 de abril. (BOE 125 Suplemento, de 26 de mayo de 2006), que declara inconstitucional la Disposición Final 1ª, apartado 2, de la LO 1/2002, de 22 de marzo, en cuanto hace referencia al artículo 7.1.i y al artículo 11.2, este último en el inciso “y con las disposiciones reglamentarias que la desarrollen”; STC 12/2008, de 29 de enero 2008 (BOE de 29 de febrero de 2008) sobre participación en los asuntos públicos y de asociación en partidos políticos; STC 260/2007, de 20 de diciembre (BOE de 22 de enero de 2008), sobre derechos fundamentales de los extranjeros (sindicación, asociación), STC 261/2007, de 20 de diciembre de 2007 (BOE 22 de enero de 2008), también sobre los extranjeros y en la línea de lo establecido en las SSTC 236/2007 y 259/2007, de 20 de diciembre (BOE 22 de enero de 2008); STC 263/2007, de 20 de diciembre de 2007 (22 de enero de 2008); STC 264/2007, de 20 de diciembre de 2007 (BOE 22 de enero de 2007); STC 259/2007, 19 de diciembre de 2007 (BOE 22 de enero de 2008).

<sup>10</sup> Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ; J. FERNÁNDEZ FARRERES, *Derecho de asociación: Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 41-42; J. D. PELAYO OLMEDO, “El derecho de asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964”, *Revista Electrónica de Historia del Derecho*, núm. 8, 2007, pp. 20-21; M. SÁNCHEZ MORÓN, “La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociación”, *REDA*, núm. 22, 1979, pp. 442-452.

En un primer momento, para preparar el camino de la Disposición Derogatoria 3ª de la Constitución de 1978, que fue durante treinta y siete años la *lex posterior* (además de *lex superior*) de la Ley 191/1964, se aprobaron la Ley 1/1977, de 4 de enero, de Reforma Política y el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, regulador de las denominaciones de las Asociaciones y el régimen jurídico de sus promotores, cuyos preceptos derogaron los contenidos inconstitucionales de la Ley de 1964<sup>11</sup>. La Ley 1/1977 y su normativa concordante no sólo reformaron las leyes preconstitucionales sino que, además, hicieron posible el ejercicio de las libertades de asociación, reunión, sindicación o huelga como marco adecuado de la transición política.

A los efectos de afrontar la enumeración y definición de las funciones del derecho de asociación, cuyo análisis es objeto de estas páginas, parece relevante destacar este antecedente legislativo porque, a causa de la larga vigencia parcial de la Ley 191/1964 –en vigor desde el 30 de abril de 1965 hasta el 26 de mayo de 2002, siendo su periodo de vigencia tras la Constitución de 1978 más extenso que durante el régimen político que la aprobó<sup>12</sup>–, el artículo 22 de la CE se ha demostrado como uno de los ejemplos más claros del carácter normativo de nuestra Constitución de 1978 en materia de derechos: sus principios y garantías se han aplicado durante más de dos décadas, en ausencia de ley orgánica, eliminando el sistema de restricciones y controles de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, integrando las lagunas del ordenamiento jurídico y posibilitando el ejercicio del derecho de asociación de partidos políticos, sindicatos, fundaciones, organizaciones sociales y entidades de los más heterogéneos sectores de la vida española, en un contexto de desarrollo pleno del Estado de las Autonomías y del proceso de integración normativa europea. Atendiendo a esta circunstancia de tan prolongada anomia postconstitucional del régimen legislativo del derecho de asociación (el derecho de huelga ha sido un caso más llamativo aún), fue la

---

<sup>11</sup> El Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones (BOE 306, de 23 de diciembre de 2003, pp. 45665-45677, establece en su Disposición Derogatoria Única que “queda derogado el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, por el que se dictan normas complementarias a la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, Reguladora de las Asociaciones (derogada por la L.O. 1/2002, de 22 de marzo, de Asociaciones) y el Real Decreto 713/1977, de 1 de abril, regulador de las denominaciones de las asociaciones y sobre régimen jurídico de sus promotores, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto por este Real Decreto.”

<sup>12</sup> En virtud de la *vacatio legis* establecida por la Disposición Final 4ª de la citada LO 1/2002, de 22 de marzo. BOE 73 de 26 de marzo de 2002, pp. 11981 a 11991.

jurisprudencia del Tribunal Constitucional quien, como supremo intérprete de la Constitución, emprendió una decisiva tarea de integración normativa adaptando jurisprudencialmente la Ley de 1964 a los preceptos constitucionales en la STC 3/1981, de 2 de febrero<sup>13</sup>, donde se delimitó la aplicación de cada disposición –incluidas las leyes autonómicas que se adelantaron a la ley orgánica– y se explicó qué es y cómo se ejercen, en un Estado democrático de Derecho y fuertemente descentralizado, el derecho de asociación y los demás derechos relacionados con él. En tal sentido, aseguraron la STC 67/1985, de 24 de mayo, y la STC 291/1993, de 18 de octubre, que el derecho de asociación comprende la libertad de unirse con otros y de estructurarse y funcionar el grupo así formado libre de toda indebida interferencia estatal, derecho que se realiza plenamente con la inscripción<sup>14</sup>. Se trata de un principio básico de libertad asociativa que el Derecho Internacional reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (art. 20), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (artículo 22), ratificado por España el 13 de abril de 1977 y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de diciembre de 1950 (artículo 11), ratificado por España el 26 de septiembre de 1979, según el cual “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses” y “el ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía”. Por su parte, el Derecho de la Unión Europea sobre asociaciones lo integran el artículo 12 de la Carta de Derechos Fundamentales, la Resolución de 13 de marzo de 1987, del Parlamento Europeo sobre las asociaciones sin ánimo

---

<sup>13</sup> STC 3/1981, de 2 de febrero. BOE 47, de 24 de febrero de 1981.

<sup>14</sup> La STC 139/1989, de 20 de julio estableció en su F.J. 2º que el contenido esencial del derecho de asociación establecido por el art. 22.1 de la Constitución, comprende tanto la libertad de asociarse como la de no asociarse. En ambos sentidos reconoció este derecho la STC 5/1981, al declarar que “el derecho de asociación reconocido por nuestra Constitución en su artículo 22.1 comprende no sólo en su forma positiva el derecho de asociarse, sino también en su faceta negativa, el derecho de no asociarse” (F.F. 19). STC 139/1989, de 20 de julio. BOE 190, de 10 de agosto de 1989.

de lucro, la Resolución del Parlamento Europeo de 2 de julio de 1998 sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa<sup>15</sup> y otras iniciativas encaminadas a la futura aprobación del Estatuto de la Asociación Europea.

Conforme a este marco conceptual, el mencionado carácter normativo del precepto constitucional convivió durante veinticuatro años (1978-2002) con la necesidad ineludible de abordar la regulación del artículo 22 mediante ley orgánica (LO 1/2002, de 22 de marzo), al tratarse del ejercicio de un derecho fundamental (artículo 81) cuyo régimen general debía ser, además, compatible con las modalidades específicas reguladas en leyes que rigen el estatuto y funcionamiento de los partidos políticos, los sindicatos, las asociaciones empresariales, las confesiones religiosas, las asociaciones deportivas o la asociaciones profesionales de Jueces, Magistrados y Fiscales. Con este objetivo, en 2002 se estableció un régimen mínimo y común para todo tipo de entes regidos total o parcialmente por la LO 1/2002, de 22 de marzo, acorde a la interpretación suprema del Tribunal Constitucional, quien reiteró en el F.J. 7º de la STC 236/2007 que el derecho de asociación está configurado “como una de las libertades públicas capitales de la persona, al asentarse justamente como presupuesto en la libertad” (STC 244/1991, de 16 de diciembre)” y como “un derecho directamente aplicable”, conforme a un asociacionismo sin ánimo de lucro o, como prefiere el Consejo de Estado, “sin fin de lucro”. Precisamente, la tramitación de esta Ley Orgánica sirvió para que el Consejo de Estado, en el Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001 (apartado 23) sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, distinguiera dos aspectos diferenciados del derecho de asociación: el régimen de la libertad fundamental asociativa, que es materia propia de Ley Orgánica, y el régimen jurídico general de las asociaciones, propiamente civil. El primero de ellos es esencialmente constitucional y está dirigido a favorecer el ejercicio con fines sociales de la libertad de asociación y el cumplimiento de la cláusula del artículo 9.2 CE, como síntesis de las funciones que desempeña el derecho de asociación en el régimen constitucional español.

---

<sup>15</sup> Véanse: Resolución sobre la Comunicación de la Comisión sobre el fomento del papel de las asociaciones y fundaciones en Europa. Diario Oficial nº C 226 de 20 de julio de 1998 p. 66, y Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de la 20ª Cumbre UE-Rusia, celebrada en Mafra el 26 de octubre de 2007, p. 9.

a) El derecho de asociación y su función legitimadora y definitoria del régimen constitucional y de su sistema de valores; b) La función del derecho de asociación en la fundamentación jurisprudencial de los derechos de las personas; c) La función normativa general del derecho de asociación como régimen común de otros derechos; d) El derecho de asociación y su función instrumental como garantía subsidiaria de otros derechos; e) La función integradora del derecho de asociación de los extranjeros; f) La función territorial: el derecho autonómico sobre asociaciones; g) La función de integración supranacional del derecho de asociación; y h) La función de representación institucional del derecho de asociación.

### 3. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y SU FUNCIÓN LEGITIMADORA Y DEFINITORIA DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y SU SISTEMA DE VALORES

El derecho de asociación cumple una función de legitimación democrática constitucionalmente reconocida de “instrumento fundamental para la participación” en el ámbito político (partidos políticos), sindical (sindicatos), empresarial (organizaciones empresariales)... que debe entenderse conforme a las cuatro dimensiones del derecho de asociación sentadas por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional: la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas; la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las mismas; la libertad de organización y funcionamiento internos sin injerencias públicas; y junto a este triple contenido, según la STC 56/1995, una cuarta dimensión que garantiza un haz de facultades a los asociados, considerados individualmente, frente a las asociaciones a las que pertenezcan o, en su caso, a los particulares respecto de las asociaciones a las cuales pretendan incorporarse (FF. JJ. 3 y 4 de la STC 104/1999, de 14 de junio 1999)<sup>16</sup>. Como derecho a la autoorganización de las asociaciones, incorpora una potestad autonormativa derivada de su autonomía estatutaria,

---

<sup>16</sup> STC 104/1999, de 14 de junio 1999. BOE 162 de 8 de julio de 1999. J.J. MARÍN LOPEZ, “El derecho de ingreso en las asociaciones”, en J.J. MARÍN LOPEZ, *Los alardes: Una perspectiva jurídica: libertad e igualdad en las relaciones entre particulares*, Casino de Irún, Irún, 2000, pp. 13-28; M. J. RODRÍGUEZ SANTAMARÍA, “El derecho de reunión y manifestación y el derecho de asociación” en J. C. GAVARA DE CARA (coor.), *Constitución: desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003)*, JM Bosch Editor, Barcelona, 2004, pp. 145-162.

y una potestad decisoria que faculta para la adopción de acuerdos conforme a la ley y los estatutos.

En el ámbito del asociacionismo político, un partido político es una forma particular de asociación, pero también expresión del pluralismo político e instrumento fundamental para la participación política y de la cultura constitucional del Estado (HÄBERLE)<sup>17</sup> y, desde los inicios de la jurisprudencia constitucional española, la temprana STC 3/1981 afirmó que el derecho a crear partidos políticos es susceptible de amparo en virtud del artículo 22 CE, que consagra el derecho de asociación. Un partido es una forma particular de asociación y el citado artículo 22 no excluye a las asociaciones que tengan una finalidad política, ni hay base alguna en él para deducir tal exclusión (F.J 1<sup>o</sup>). Asimismo, el Tribunal Constitucional aseguró que nada de eso se opone a que el derecho a crearlos se ampare en el artículo 22. Igualmente ocurre en el asociacionismo sindical, cultural, universitario, judicial..., instrumentos fundamentales siempre para la participación que promueve el artículo 9.2 CE.

Pues bien, esa dimensión política del derecho de asociación ha sido capital para el surgimiento y desarrollo del régimen constitucional español. Ya bajo la vigencia de la antigua Ley de 1964 fue aprobada la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos<sup>18</sup>, que entró en vigor el 9 de diciembre de 1978 y quedó derogada por la LO 6/2002, de 27 de junio, cuyo artículo 1 disponía: “los españoles podrán crear libremente partidos políticos en el ejercicio de su derecho fundamental de asociación”. Se trata de una norma coetánea a la Constitución de 1978 que permitió a los partidos políticos, según el artículo 2, adquirir personalidad jurídica y sentar las bases de la función legitimadora que el asociacionismo político proyecta sobre la transición política (1975-1978), tan presente en las contribuciones historiográficas que estudian la influencia de los movimientos asociativos de los años sesenta y setenta del siglo XX sobre el proceso de advenimiento de la democracia en España. En este objeto de estudio jurídico-político, no se trata sólo de constatar cómo los movimientos sociales influyeron en el proceso democrático,

---

<sup>17</sup> STC 11/2002, 17 de enero de 2002. BOE 34 de 8 de febrero de 2002; STC 290/2000, de 30 de noviembre de 2000. BOE 4 de 4 de enero de 2001; STC 15/2000, de 20 de enero de 2000. BOE 42 de 18 de febrero de 2000. Respecto a la dimensión cultural de los derechos de participación, P. HÄBERLE, *Pluralismo y Constitución: Estudios de Teoría constitucional de la sociedad abierta*, Tecnos, Madrid, 2000, pp. 31 y ss.

<sup>18</sup> Sobre la legislación ya derogada, véase la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos. BOE núm. 293 de 8 de diciembre de 1978.

lo cual ha sido de por sí un objeto (no jurídico) digno de consideración, sino al mismo tiempo, y como un todo, de incorporar a la teoría constitucional el modo en que la legislación reguladora de los movimientos sociales, principalmente el régimen jurídico de asociaciones, sindicatos, universidades y otras entidades, coadyuvó al advenimiento de la transición política a través de una legislación garantista y democratizadora. En este sentido, el factor de legitimación derivado de la vinculación entre los movimientos asociativos y el proceso político-constitucional emprendido en España entre los años 1975 y 1978 no sólo refuerza el balance histórico de la transición a la luz del concepto de legitimidad material sino que invita a revisar los estudios sobre la relación particular de cada uno de esos movimientos asociativos y el sistema de partidos políticos en el proceso constituyente, así como el juicio histórico de esa relación.

El derecho de asociación ejerce, además, una función definidora del sistema constitucional español al erigirse en un derecho imprescindible para el desarrollo de las tres caracterizaciones fundamentales del Estado proclamado en el artículo 1 de la Constitución de 1978 –democrático, social y de Derecho–<sup>19</sup>, donde incluimos las funciones constitucionalmente establecidas para el desenvolvimiento del principio de libertad asociativa y de la actividad participativa, pero también las funciones vinculadas a otros ámbitos aparentemente ajenos al derecho de asociación pero que lo invocan literalmente en el texto de sus leyes reguladoras, por ejemplo, el asociacionismo de vecindad entra países o el asociacionismo supramunicipal<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Lucas Murillo de la Cueva precisa que “no es exagerado afirmar que la efectividad real del conjunto de los derechos y libertades depende en gran medida de la libertad asociativa”. Cfr. E. MURILLO DE LA CUEVA, *cit.*, p. 20. Véase también G. PECES-BARBA *et al.*, *cit.*, pp. 151-153. Según el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Públicas de 1950, el derecho, o mejor, la libertad de asociación es un “derecho fundamental de toda sociedad democrática” y, propiamente uno de los “pilares de dicha sociedad” (informe de la Comisión Europea de Derechos Humanos en el procedimiento 8191/78); y L. AGUIAR DE LUQUE, A. ELVIRA PERALES, “Artículo 22”, *cit.*, pp. 57 y ss.

<sup>20</sup> Véase el F.J. 1º de la STC 64/1988, BOE 107 de 4 mayo 1988, “(...) aunque la mera creación por ley la excluye del ámbito del artículo 22 al carecer del elemento volitivo de la libertad asociativa y que la jurisprudencia constitucional se ha referido a las corporaciones públicas no territoriales (STC 179/1994, STC 226/1994, STC 107/1996), debemos tener en cuenta que en el caso de las corporaciones territoriales como las áreas metropolitanas y consorcios existe una previa base asociativa (...)”. La Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears, incluye en el Título III (otras entidades locales) un capítulo I

Pues bien, tanto en los casos del asociacionismo promovido por los individuos y los colectivos sociales, como también en los casos más especiales del citado asociacionismo público local, el derecho de asociación cumple una función de definición objetiva del sistema constitucional español hasta decantar el denominado “Estado de asociaciones” (*Verbandestaat*)<sup>21</sup>, que permite un intervencionismo estatal e incluso el ejercicio de funciones de las Administraciones Públicas a través de asociaciones<sup>22</sup>. Con el fundamento del artículo 9.2 de la CE, la asociación ha sido cauce para la defensa de los intereses más plurales, sujeto integrante del método de representación de los intereses profesionales y sociales más variados, y beneficiario habitual de subvenciones del Estado que estimulan, promueven y organizan la actividad asociativa creando vínculos de naturaleza social, política, económica y cultural. En virtud de esta técnica, las asociaciones han fortalecido, como efecto beneficioso, los fines más propiamente constitucionales de la sociedad civil y propiciado, como efecto perverso, la oligarquización y burocratización de las organizaciones asociativas e incluso la creación de redes de poder e influencias relacionadas con los partidos políticos.

En síntesis, al ser instrumento fundamental para la participación y consecuencia del valor y principio de pluralismo de los artículos 1.1 y 9.2 de la CE, el derecho de asociación se ha demostrado en España como factor de legitimación de la decisión política básica de la Constitución de 1978, incluido su sistema de valores, su dimensión cultural, su forma de nutrir el sentimiento constitucional y su método de fundamentación de los derechos<sup>23</sup>.

---

dedicado a las Mancomunidades, cuyo artículo 30.1 recibe el nombre de “derecho de asociación de los municipios”: 1. Los municipios tienen el derecho de asociarse con otros en mancomunidades (...). Véase asimismo el Capítulo II, artículo 43 sobre el “derecho de asociación mediante consorcios”.

<sup>21</sup> Sobre la expresión “Estado de asociaciones (*Verbandestaat*)”, véase M. GARCÍA PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1977, pp. 117-131.

<sup>22</sup> STC 67/1985, de 24 de mayo. BOE 141 de 14 de junio de 1989; STC 183/1989, 3 de noviembre, Publicación BOE 290 de 4 de diciembre de 1989, en recurso de amparo; STC 291/1993, de 18 de octubre. BOE 268, de 9 de noviembre de 1993.

<sup>23</sup> Véanse A. PÉREZ LUÑO, “Sobre la igualdad en la Constitución Española”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987, pp. 133-137 y G. PECES-BARBA *et al.*, cit., p. 152. Sobre su fundamento jurisprudencial, STC 104/1999, de 14 de junio 1999 (BOE 162 de 8 de julio de 1999) y STC 104/1999, de 14 de junio 1999 (BOE 162 de 8 de julio de 1999).

#### 4. LA FUNCIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA FUNDAMENTACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS

El derecho de asociación ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional como ámbito material para establecer y reforzar la fundamentación de los derechos que son indisponibles para el legislador positivo, creando un marco de integración normativa de gran proyección jurídica y social. Según el supremo intérprete de la Constitución, cuando la Constitución de 1978 declara que “se reconoce el derecho de asociación” no utiliza el término expresivo de “todos” (como es el caso de los arts. 15, 27, 28, 44 y 45) o “toda persona” (arts. 17 y 24.1) empleada en otros preceptos. Aunque en principio esta diferencia terminológica podría haberse entendido en sentido excluyente, como en la Constitución alemana de 1949 (artículo 9) o la Constitución italiana de 1947 (artículo 18), desde 2007 se ha entendido que se trata de un derecho de los españoles y de los extranjeros, según resulta de una interpretación a la luz de los artículos 10.1 y 2 CE, 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 11.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales<sup>24</sup>. De esta manera, por ser inherente a la dignidad humana<sup>25</sup>, la titularidad del derecho de asociación corresponde, según el Tribunal Constitucional, a todas las personas, sean españolas o extranjeras (particularmente, la STC 236/2007, de 7 de noviembre, y la STC 260/2007, de 20 de diciembre), sin que se pueda exigir ni siquiera la autorización para residir en España<sup>26</sup>.

Esta doctrina jurisprudencial, contenida en las sentencias del Tribunal Constitucional que se dictaron en 2007 resolviendo los recursos interpuestos contra la LO 4/2000, enlaza con la jurisprudencia anterior sobre los derechos de las personas con independencia de la nacionalidad y la mayoría de edad,

<sup>24</sup> P. CRUZ VILLALÓN, “Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, pp. 63-84.

<sup>25</sup> Esta consideración del derecho de asociación basado en la dignidad y no en las condiciones para el ejercicio de los derechos (nacionalidad y mayoría de edad) también se aplica al derecho de asociación de los menores. Véase el artículo 7 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la Ley 7/1997, de 18 de junio, de Asociaciones.

<sup>26</sup> STC 260/2007, de 20 de diciembre (BOE 19 de 22 enero 2008. Suplemento), sobre la constitucionalidad de determinados preceptos de la LO 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

ambas condiciones para el ejercicio de los derechos. Había afirmado en ese sentido la STC 107/1984, de 23 de noviembre, en su F.J. 3º, que los derechos fundamentales corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional y no resulta posible un tratamiento desigual respecto a ellos en relación a los españoles. Posteriormente, la STC 115/1987, de 7 de julio, había declarado nulo el artículo 8.2 de la LO 7/1985, de 1 de julio, norma que, tras reconocer el derecho de asociación a los extranjeros, estableció la potestad de suspensión gubernativa por un plazo no superior a seis meses de las asociaciones promovidas e integradas mayoritariamente por extranjeros cuando atentaren gravemente contra la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los españoles<sup>27</sup>. Más recientemente, la citada STC 236/2007, cuyo F.J. 2º argumenta la inconstitucionalidad de la LO 4/2000 por negar el ejercicio de determinados derechos no a los extranjeros en general, sino a aquéllos que no dispongan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España y recuerda que nuestra jurisprudencia reconoce la existencia de derechos del Título I que “corresponden a los extranjeros por propio mandato constitucional”, sin que resulte posible “un tratamiento desigual respecto de los españoles” (STC 107/1984, FJ 3) puesto que gozan de ellos “en condiciones plenamente equiparables (a los españoles)” (STC 95/2000, de 10 de abril, FJ 3). Estos derechos son los que “pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadanos”, por ser imprescindibles para la garantía de la dignidad humana que conforme al art. 10.1 CE, que es fundamento del orden político español, y por ser derechos “inherentes a la dignidad de la persona humana”<sup>28</sup>. Según el Tribunal Constitucional, la dignidad de la persona, como “fundamento del orden político y la paz social” (art. 10.1 CE), obliga a reconocer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre, aquellos derechos o contenidos de los mismos imprescindibles para garantizarla, erigiéndose así la dignidad en un mínimo invulnerable que por imperativo constitucional se impone a todos los poderes, incluido el legislador, lo cual “no implica cerrar el paso a las diversas opciones o variantes políticas que caben dentro de la Constitución”, entendida como “marco de coincidencias” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7) que permite distintas legislaciones en materia de extranjería. En tal sentido, resulta decisivo el grado de conexión con la

---

<sup>27</sup> STC 115/1987, de 7 de julio. BOE nº 180, de 29 de julio de 1987.

<sup>28</sup> SSTC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2; y 130/1995, de 11 de septiembre, FJ 2; STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7.

dignidad humana que mantiene un concreto derecho dado que el legislador goza de una limitada libertad de configuración al regular los derechos “imprescindibles para la garantía de la dignidad humana”, indisponibles para el legislador positivo toda vez que la ley no podrá modular o atemperar su contenido (STC 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2) ni por supuesto negar su ejercicio a los extranjeros, cualquiera que sea su situación, ya que se trata de derechos “que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano”.

El Tribunal Constitucional se fundamenta en lo ya declarado por la STC 91/2000, de 30 de marzo: proyectada sobre los derechos individuales, la regla del art. 10.1 CE implica que, en cuanto “valor espiritual y moral inherente a la persona” (STC 53/1985, de 11 de abril, FJ 8) la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre, constituyendo un *minimum* invulnerable (STC 120/1990, de 27 de junio, FJ 4; también STC 57/1994, de 28 de febrero, FJ 3 a) puesto que la Constitución “salvaguarda absolutamente” aquellos derechos y aquellos contenidos de los derechos “que pertenecen a la persona en cuanto tal y no como ciudadano”, esto es, aquéllos que son imprescindibles para la garantía de la dignidad humana<sup>29</sup>. Y reforzando aún más su argumentación jurídica, el Tribunal declara que en este proceso de determinación de tales derechos revisten especial relevancia la Declaración Universal de Derechos Humanos y los demás tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, a los que el art. 10.2 CE remite como criterio interpretativo de los derechos fundamentales: “Esa decisión del constituyente expresa el reconocimiento de nuestra coincidencia con el ámbito de valores e intereses que dichos instrumentos protegen”, así como “nuestra voluntad como Nación de incorporarnos a un orden jurídico internacional que propugna la defensa y protección de los derechos humanos como base fundamental de la organización del Estado” (STC 91/2000, de 30 de marzo, FJ 7). En el caso concreto del derecho de asociación, el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos reconoce en el art. 11 el derecho “a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación”.

En síntesis, el derecho de asociación se encuentra vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto

---

<sup>29</sup> El Tribunal Constitucional establece las pautas para identificar cuáles son esos derechos y su contenido esencial (SSTC 11/1981, de 8 de abril, 101/1991, de 13 de mayo) para precisar si, y en qué medida, son inherentes a la dignidad de la persona humana. STC 242/1994, de 20 de julio, FJ 4; STC 107/1984, de 23 de noviembre, FJ 2, y 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2.

elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática, tanto en el interior del Estado como en el exterior<sup>30</sup>. Según el Tribunal Constitucional, dado que se trata de un derecho cuyo contenido está unido a esa dimensión esencial que la Constitución y los tratados internacionales “proyectan universalmente”, no resulta constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España, lo que no significa que se trate de un derecho absoluto, por cuanto que el legislador puede establecer límites a su ejercicio por parte de cualquier persona, siempre que respete su contenido constitucionalmente declarado<sup>31</sup>, que en todo caso constituye el primer límite a la libertad del legislador.

## 5. LA FUNCIÓN INTEGRADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS EXTRANJEROS

Como consecuencia inmediata de la anterior función del derecho de asociación en la fundamentación jurisprudencial de los derechos de las personas, este derecho fundamental ha cumplido asimismo en nuestro ordenamiento jurídico una función de integración social, cultural y política de todos los extranjeros que residen en España, con o sin autorización, quienes son titulares de este derecho fundamental sin discriminaciones ni exclusiones posibles. Según el F. J. 4º de la citada STC 236/2007, el legislador contemplado en el art. 13 CE se encuentra limitado al regular aquellos derechos que, “la Constitución reconoce directamente a los extranjeros” (STC 115/1987, de 7 de julio, FJ 2), refiriéndonos en concreto a “los derechos de reunión y asociación”. Ello implica que el legislador no puede negar tales derechos a los extranjeros, aunque sí puede establecer “condicionamientos adicionales” respecto a su ejercicio, si bien ha de respetar, en todo caso, las prescripcio-

---

<sup>30</sup> M. ABAD CASTELOS, “La defensa de los derechos humanos por las ONG desde el prisma del Derecho Internacional”, *Derechos y Libertades*, núm. 27, 2012, pp. 57-102.

<sup>31</sup> Según el F.J. 17 de la STC 260/2007, no procede declarar la nulidad de los artículos de la LO 8/2000 que garantizan los derechos de reunión, asociación y sindicación a los extranjeros que hayan obtenido autorización de estancia o residencia en España porque ello produciría un vacío legal que no sería conforme a la Constitución, pues conduciría a la denegación de tales derechos a todos los extranjeros en España, con independencia de su situación. Tampoco procede declarar la nulidad del inciso “y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España”. En el mismo sentido, la STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007, en su F.J. 4º, cit.

nes constitucionales. Por ese motivo, durante el año 2009 la reforma de la LO 4/2000 se afrontó teniendo en cuenta que “una cosa es, en efecto, autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros, y otra entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales” (STC 115/1987, FJ 3). En tales casos, el mandato contenido en el precepto constitucional “constituye en puridad un contenido preceptivo *ex constitutione* del derecho de asociación que se impone al legislador en el momento de regular su ejercicio” por parte de los extranjeros.

Por otra parte, según el Tribunal Constitucional, aunque el legislador goza de mayor libertad al regular los “derechos de los que serán titulares los extranjeros en la medida y condiciones que se establezcan en los Tratados y las Leyes” autorizando el artículo 13.1 al legislador a establecer “restricciones y limitaciones” a tales derechos, sin embargo, esta posibilidad no es incondicionada por cuanto no podrá afectar a aquellos derechos que “son imprescindibles para la garantía de la dignidad de la humana que, conforme al art. 10.1 CE, constituye fundamento del orden político español”, ni “adicionalmente, al contenido delimitado para el derecho por la Constitución o los tratados internacionales suscritos por España”. En particular, al regular los derechos de los extranjeros, el legislador deberá tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales, y, en cuarto, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida.

Como resultado de estas premisas y requisitos, el Tribunal Constitucional concluye que el legislador no está facultado ex art. 13.1 CE para configurar las condiciones de ejercicio de determinados derechos por parte de los extranjeros. Aunque el legislador puede tomar en consideración el dato de su situación legal y administrativa en España y exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de algunos derechos constitucionales que por su propia naturaleza hacen imprescindible el cumplimiento de los requisitos que la misma ley establece para entrar y permanecer en territorio español, esta opción está sometida a

los límites constitucionales señalados puesto que el incumplimiento de los requisitos de estancia o residencia en España por parte de los extranjeros no permite al legislador privarles de los derechos que les corresponden constitucionalmente en su condición de persona, con independencia de su situación administrativa. El incumplimiento de los requisitos legales impide a los extranjeros el ejercicio de determinados derechos o contenidos de los mismos que por su propia naturaleza son incompatibles con la situación de irregularidad, pero no por ello los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España están desposeídos de cualquier derecho mientras se hallan en dicha situación en España.

En definitiva, el legislador se encuentra habilitado en virtud del art. 13.1 CE para establecer “condicionamientos adicionales” a su ejercicio, si bien deberá respetar siempre las prescripciones constitucionales que limitan su poder de libre configuración de un contenido del mismo que la Constitución salvaguarda por pertenecer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre. En su fundamento constitucional, el derecho de asociación está configurado “como una de las libertades públicas capitales de la persona” al asentarse justamente como presupuesto en la libertad, que viene a garantizar un ámbito de autonomía personal y “el ejercicio con pleno poder de autodeterminación de las facultades que componen esa específica manifestación de la libertad” (STC 244/1991, de 16 de diciembre).

## 6. LA FUNCIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO RÉGIMEN COMÚN DE OTROS DERECHOS

En principio, el derecho de asociación parte de una base conceptual distinta a la que corresponde a entidades como los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades mercantiles o las fundaciones. Por ejemplo, en el caso de la fundación, con la que compartió precepto en el Informe de la Ponencia constitucional, existe una diferencia evidente: mientras la asociación es una *universitas personarum* o unión pluripersonal y estable, la fundación se define como una *universitas bonorum* o unión de capitales (contenido patrimonial)..., siendo ambas también distintas de las sociedades civiles, cuya relación fiduciaria se produce *inter certas personas*, muy flexibilizada en las mercantiles, particularmente en las sociedades anónimas.

Sin embargo, tras la aprobación de la Constitución de 1978, y todavía bajo la vigencia de la Ley de 1964, la impronta transversal del derecho de

asociación propició que, en su forma jurídica privada, se siguiera aplicando el Código Civil, llegando a una asimilación práctica con la figura de la sociedad, aunque sin identificar el pacto asociativo con ese contrato civil, como declaró la jurisprudencia constitucional en la STC 218/1988, de 22 de noviembre y en la STC 5/1996, de 16 de enero, y el Tribunal Supremo en la Sentencia de 7 de junio de 1997. Asimismo, existen contenidos del derecho de asociación que, al igual que ocurre con otros derechos fundamentales o no fundamentales, se aplica al derecho de fundaciones. No en vano, como derecho inherente a la dignidad de las personas (artículo 10.1 CE) y como parte esencial de otros derechos como el propio derecho de fundación, el artículo 26.1 del texto la Ponencia Constitucional contempló la citada regulación conjunta del derecho de fundación y del derecho de asociación: “Se reconoce el derecho de asociación y de fundación sin necesidad de autorización previa”<sup>32</sup>. Posteriormente, en virtud del Borrador del Proyecto de Constitución<sup>33</sup>, “se introdujo un artículo 22 bis que tuvo dos apartados: 1. Se reconoce el derecho de fundación can arreglo a 1a Ley. 2. Regirá también para las fundaciones lo dispuesto en los apartados 2 y 5 del artículo anterior (derecho de asociación)”<sup>34</sup>. Como regla general, este vínculo entre el derecho

---

<sup>32</sup> Véase el artículo 26 del Informe: 2. Las asociaciones y fundaciones que atenten al orden constitucional (...). 3. Las asociaciones y fundaciones (...). 4. Las asociaciones y fundaciones no podrán (...). Minuta de la ponencia de Constitución en su sesión del día 8 de septiembre de 1977, pp. 266-269. <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>, p. 332. Por su parte, el artículo 101 bis. La Ley regulará: a) La participación de los ciudadanos a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en la formación de las decisiones administrativas que les afecten. Minuta de los Acuerdos de la Ponencia de Constitución en su Sesión del día 8 de septiembre de 1977, p. 269. <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>. Véanse igualmente *Revista de las Cortes Generales* 2 (1984) publicó las minutas y actas. *Boletín Oficial de las Cortes* 44, de 5 de enero de 1978, publicó el texto del anteproyecto de Constitución y los votos particulares al anteproyecto formulados por los ponentes.

<sup>33</sup> Una enmienda del Grupo Socialista solicitó que se excluyera de este precepto el derecho de fundación por no ser un derecho fundamental. Enmienda 340. Grupo Socialista del Congreso. En nombre del Grupo Parlamentario Grupo Socialista del Congreso presento la decisiva enmienda al artículo 22 del anteproyecto de Constitución. Motivación. Por un lado, se elimina el derecho de fundación por estimar que no es un derecho fundamental. Por otro lado, en el apartado cuarto de esta enmienda se mejora la redacción, que en el texto del anteproyecto era redundante. Por fin, se ordenan los apartados con una sistemática más adecuada. 31 de enero de 1978. <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/enmiendas/enmcongreso.pdf>

<sup>34</sup> Borrador del Proyecto de Constitución, pp. 280-385. Minuta de los Acuerdos de la Ponencia de Constitución en su Sesión del 8 de septiembre de 1977, p. 394. <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>

de asociación y otros derechos, que estuvo presente en el proceso constituyente, ha continuado hasta el día de hoy incluso en el Derecho autonómico de asociaciones<sup>35</sup>. Debido a su fundamentalidad, el derecho de asociación regulado en el artículo 22 CE contiene normas comunes relativas a una amplia tipología de asociaciones y entes regulados por el denominado “Derecho de asociaciones”: los partidos políticos (artículo 6), los sindicatos (artículo 7 y 28), las confesiones religiosas (artículo 16), las asociaciones de consumidores y usuarios (artículo 51) o las organizaciones profesionales (artículo 52), sin perjuicio de los artículos que rigen otros derechos, como el de fundación (art. 34)<sup>36</sup>. Todos estos tipos de asociaciones son legislados parcialmente por las normas que rigen el derecho de asociación, el cual, por su función reguladora del contenido esencial de otros derechos constitucionales, se convierte en fundamento, contenido y límite de esos derechos: derecho de fundación, derecho de participación, derechos en el ámbito de los partidos políticos, libertad religiosa, derechos educativos, derecho de sindicación o libertad de empresa.

Por su carácter instrumental y de desarrollo de otros derechos, el derecho de asociación asume en primer lugar la naturaleza de los derechos compuestos de “derechos individuales de libertad” y “derechos colectivos de participación y promoción social” (artículo 9.2 CE) de manera que, si previamente se ejercita con el presupuesto de otros derechos (reunión, expresión, pensamiento, libertad ideológica...), al mismo tiempo es presupuesto para ejercitar otros derechos: sindicación, fundación, partidos políticos...

En segundo lugar, por esa naturaleza instrumental se reconoce constitucionalmente la distinción entre un régimen general y un régimen especial sobre el derecho de asociación. Según afirma el informe del Consejo General

---

<sup>35</sup> Casi treinta años más tarde, la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, añadió una disposición adicional cuarta a la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco. Disposición Adicional Cuarta. Fundaciones constituidas por personas jurídicas públicas. Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco. disposición adicional cuarta a la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco, Disposición Final Segunda de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi.

<sup>36</sup> La Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, modifica el artículo 4 de la Ley de 1964 y dispone que las referencias al Fuero de los Españoles, Movimiento Nacional, Principios Fundamentales del Movimiento y demás Leyes Fundamentales deben entenderse carentes de eficacia. En el mismo sentido, de derogan las alusiones a organismos inexistentes el día 26 de mayo de 2002, fecha de entrada en vigor de la actual Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. (BOE 73, de 26 de marzo de 2002).

del Poder Judicial sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación –de la que fue LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación– cuando analizó los artículos 22 de la CE y 11 del Convenio de Roma de 1950, ha de distinguirse el régimen general y los regímenes especiales (partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales, confesiones religiosas, mutualidades, asociaciones de consumidores y usuarios, organizaciones profesionales y cooperativas). Respecto al régimen general, la STC 173/1998, de 23 de julio, afirmó que en virtud del artículo 149.1.1ª CE, al Estado le compete regular “el contenido primario, las facultades elementales y los límites esenciales en aquello que sea necesario para asegurar una igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de asociación”<sup>37</sup>.

Y, en tercer lugar, también se reconoce, por la citada naturaleza instrumental, el carácter transversal del derecho de asociación, que se hace presente en la pluralidad de manifestaciones sectoriales a las que sirve como fundamento jurídico, tanto en su legislación sectorial (sindical, religiosas) como en su variada tipología (políticas, culturales, educativas, consumidores y usuarios) y en los registros donde se inscriben: Registro Nacional de Asociaciones, registros autonómicos de asociaciones, Registro de Partidos Políticos, Registro de Entidades Religiosas, Libro Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios... Los regímenes especiales del derecho de asociación, en virtud de los fines y actividades de las diferentes modalidades asociativas, vinculan la adquisición de la personalidad al momento de la inscripción registral y al cumplimiento de determinados requisitos para poder acceder al Registro.

## 7. EL DERECHO DE ASOCIACIÓN Y SU FUNCIÓN INSTRUMENTAL COMO GARANTÍA SUBSIDIARIA DE OTROS DERECHOS

Abundando en el carácter instrumental del derecho de asociación y siguiendo una tendencia sociológica de gran raigambre actualmente en España, debemos reconocer que las personas se asocian, además de para cumplir los fines asociativos clásicos, para reclamar derechos educativos, judiciales, sanitarios y políticos que han podido resultar conculcados en situaciones de

---

<sup>37</sup> Véanse los veintisiete contenidos en Informe del Consejo General del Poder Judicial y Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación.

necesidad e injusticia. Han sido ejemplos elocuentes de este fenómeno las asociaciones de víctimas del terrorismo o de consumidores perjudicados por estafas y fraudes. De esta manera, la consideración del derecho de asociación como garantía colectiva subsidiaria o complementaria para realizar peticiones y reivindicar justicia ha convertido a este derecho en uno de los derechos vertebradores del régimen constitucional español y, junto al derecho a la igualdad<sup>38</sup> y al derecho a la tutela judicial efectiva, en lo que Díez-Picazo denomina “derecho estrella” del universo de los derechos fundamentales<sup>39</sup>.

La función del derecho de asociación como garantía de los derechos es consecuencia de la consideración social del asociacionismo como garantía subsidiaria de los derechos individuales en aquellos casos en que los individuos y colectividades creen inoperantes las garantías genéricas, normativas, institucionales y jurisdiccionales de los derechos fundamentales o bien cuando piensan que el impacto mediático y social del asociacionismo puede reforzar sus posiciones jurídicas. En su función de intermediación, la asociación intercede entre el individuo y el Estado creando “cuerpos intermedios”<sup>40</sup> que legitiman socialmente iniciativas que tendrían más complicada accesibilidad a las instituciones y más difícil visibilidad en los espacios públicos de opinión. De esta forma, el derecho de asociación ha pasado a formar parte habitual y es presupuesto previo del ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de la acción judicial penal y civil frente a delitos o daños con numerosos sujetos víctimas o perjudicados o con gran repercusión social. Como afirma el apartado 53 del Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, este derecho integra su contenido esencial no sólo por el núcleo del derecho sino también por la exigencia de prever un “remedio” (recurso) eficaz en los términos del artículo 13 del Convenio de Roma de 1950, siendo un mecanismo de legitimación para la defensa de intereses colectivos, cuya

---

<sup>38</sup> El reconocimiento de la igualdad como valor constitucional superior (artículos 1, 9.2 y 14 de la Constitución de 1978), la convierte en un criterio general que inspira todo el ordenamiento en su conjunto y que sirve de criterio de interpretación e integración del ordenamiento constitucional. STC 23/1981, de 10 de julio. Véase A. PÉREZ LUÑO, cit., p. 133.

<sup>39</sup> Sobre la tesis, mayoritariamente aceptada, de Díez-Picazo sobre el derecho a la tutela judicial efectiva como nervio del Estado de Derecho y derecho estrella del ordenamiento jurídico español, véase L. DIEZ-PICAZO, “Notas sobre el derecho a la tutela judicial efectiva”, *Poder Judicial*, núm. 5, 1987, p. 41.

<sup>40</sup> Véanse MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*. Madrid. Alianza Editorial, 2003, Libros III y XXVI; y A. de TOCQUEVILLE, *La democracia en América*, cit., pp. 62-65.

denegación para acceder al proceso podría justificar una invocación como lesión del derecho fundamental garantizado por el artículo 24 de la CE inserto a estos efectos en el núcleo del derecho de asociación garantizado por su artículo 22 de la CE<sup>41</sup>. En el mismo sentido, según el Tribunal Constitucional, la plena efectividad de los derechos fundamentales exige reconocer que la titularidad de los mismos no corresponde sólo a los individuos aisladamente considerados, sino también en cuanto se encuentran insertos en grupos y organizaciones, cuya finalidad sea específicamente la de defender determinados ámbitos de libertad o realizar los intereses y los valores que forman el sustrato último del derecho fundamental.

Con carácter general, el sentido progresivo de consideración y ampliación del derecho de asociación como garantía subsidiaria a favor de personas jurídicas y de otros sujetos y situaciones ha sido obra de la jurisprudencia constitucional y, como analizamos en el siguiente apartado, esta función garantista de las asociaciones ha alcanzado al “Derecho autonómico de asociaciones”: la Ley 14/2008, de 18 de noviembre de 2008, de la Generalitat, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana<sup>42</sup>, la Ley 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía (artículo 10, 13), la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias (arts. 5, 24.5, 38.1), la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi (arts. 6.2, 8.1)<sup>43</sup> y la Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro III del Código Civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.

## 8. LA FUNCIÓN TERRITORIAL: EL DERECHO AUTONÓMICO SOBRE ASOCIACIONES

El derecho de asociación, como materia objeto del sistema de distribución competencial, ha propiciado la aparición de un “Derecho autonómico sobre asociaciones” en los Estatutos de Autonomía –más evidente tras las reformas estatutarias del periodo 2006-2011– y particularmente en las leyes canaria, valenciana, andaluza, catalana y vasca sobre asociaciones<sup>44</sup>. Incorporando

<sup>41</sup> Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001.

<sup>42</sup> Sección II. Declaración de Interés Público De la Comunitat Valenciana. Artículo 33.

<sup>43</sup> La Ley vasca añadió una disposición adicional cuarta a la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco.

<sup>44</sup> Ley 14/2008, de 18 de noviembre de 2008, de la Generalitat, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana. *BOE* 294, 6 de diciembre de 2008; Ley 4/2006, de 23 de junio, de

al bloque de constitucionalidad el proceso de territorialización asociativo apuntado para el ámbito político en la Ley 21/1976 de 14 de junio, sobre el Derecho de Asociación Política y el Real Decreto 713/1977, España ha ido consolidando una diversidad jurídica y posteriormente una integración normativa del derecho de asociaciones que, como consecuencia de la tardía promulgación de la Ley Orgánica y la necesaria jurisprudencia constitucional, presenta peculiaridades jurídicas de gran interés<sup>45</sup>.

Aunque el artículo 149 de la CE no atribuye la competencia exclusiva al Estado en materia de asociaciones –a diferencia del artículo 15.1 de la Constitución de 1931 (régimen de asociaciones)–, sí está contemplada la reserva de Ley Orgánica en el artículo 81 CE como competencia exclusiva del Estado<sup>46</sup> que, en lo que no es definición mínima, esencial e imprescindible, permite la regulación por Ley ordinaria de los aspectos fundamentalmente organizativos e instrumentales<sup>47</sup>, bien estatal o bien autonómica, en este último caso con los límites competenciales siguientes: además de la citada reserva de Ley Orgánica, la competencia normativa derivada de la legislación básica del art. 149.1.8, la igualdad del artículo 139.1 y las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE. Esto ha permitido su regulación en los Estatutos de Canarias (art. 29.7 LO 10/1982), Andalucía (arts. 37.16 y 79.1 LO 2/2007), la LORAFNA de Navarra (art. 44.19), Cataluña (art. 118.1 LO 6/2006), Valencia (arts. 9.5, 49.23 y 51.8 LO 1/2006, tras reforma LO 5/1982), el País Vasco (art. 10.13 LO 3/1979), Extremadura (art. 7.16 LO 1/2011) o en las Comunidades Autónomas a través de títulos competenciales colaterales de intensidad

---

Asociaciones de Andalucía. *BOE* 185, de 4 de agosto de 2006, *BOJA* 126, de 3 de julio de 2006; Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias. *BOE* 78, 1 de abril de 2003. *BOC* 47, de 10 marzo de 2003, Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi. *BOPV* 134, 12 de julio de 2007; y Ley 4/2008, de 24 de abril, del Libro III del Código Civil de Cataluña. Y L. MURILLO DE LA CUEVA, *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, p.19.

<sup>45</sup> STC 135/2006, de 27 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3914/1997, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra diversos artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1997, de 18 de junio.

<sup>46</sup> Véase Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, apartados 21 y 22.

<sup>47</sup> Según el Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, se tendría que haber promulgado dos leyes: una con los aspectos esenciales como Ley orgánica y otra ley de carácter ordinario para los aspectos procesales, civiles y hacendísticos. Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación.

más limitada (STC 157/1992, de 22 de octubre, materia de juventud en Islas Baleares)<sup>48</sup>.

Este “Derecho Autonómico sobre asociaciones” organiza una serie de competencias compartidas que, por su encuadramiento material, es civil tanto en su regulación estatal o autonómica como en su regulación foral (artículo 149.1.8 CE), extendiéndose su régimen jurídico general a contenidos tales como el acto jurídico de creación o fundación de la asociación, el régimen de las aportaciones de los asociados o la preservación de los derechos adquirido. No obstante, a pesar de este carácter compartido, en la legislación autonómica la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas viene expresamente establecida de forma exclusiva<sup>49</sup> cuando se trata de asociaciones de carácter (“docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares”) que desarrollen sus actividades en el territorio de la Comunidad (art. 10.13 del Estatuto del País Vasco, art. 49.23 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, art. 29.7 del Estatuto de Canarias, art. 44.19 LORAFNA para Navarra, art. 118 del Estatuto de Cataluña o art. 79.1 del Estatuto de Andalucía, para las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en Andalucía, donde se contempla la regulación del asociacionismo cooperativo, de mujeres y juvenil en los arts. 58.1.4, 73.1 c y 74).

Al delimitar el alcance material del régimen jurídico de las asociaciones docentes, culturales, artísticas, recreativas, asistenciales y similares que compete a la Comunidad Autónoma deben tenerse presentes dos límites fundamentales: a) El desarrollo directo de los elementos esenciales del derecho fundamental de asociación, ámbito reservado al Estado ex art. 81.1 CE y las normas que las Cortes Generales pueden dictar en su ejercicio constituyen un *prius* del que necesariamente debe partir la Comunidad Autónoma al regular, no el derecho de asociación en cuanto tal, sino el régimen de las asociaciones que surgen del ejercicio de ese derecho; y b) Elementos de muy diversa índole, civiles, administrativos, procesales, fiscales e incluso penales, sobre los cuales el Estado tiene títulos competenciales que deben hacerse compatibles con el título exclusivo atribuido a la Comunidad Autónoma: la

---

<sup>48</sup> Véase Dictamen del Consejo de Estado de 9 mayo de 2001 relativo al anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de asociación.

<sup>49</sup> Según la STC 157/1992, cuando un Estatuto de Autonomía atribuye a una Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre un determinado tipo de asociaciones, no sólo le habilita para regular los aspectos administrativos de esas instituciones, sino también el régimen jurídico de las mismas tanto en su vertiente externa como interna. STC 157/1992, de 22 de octubre. BOE 276, de 17 de noviembre de 1992.

reserva de Ley Orgánica del art. 81.1 CE, el principio de igualdad de derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio español del art. 139.1 CE (aunque, según el F.J. 12º de la STC 246/2007, sin uniformidad absoluta al tratarse de un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas<sup>50</sup>), la competencia estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), y el título competencial sobre “legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas” (art. 149.1.6 CE).

Estos límites se entienden, además, conforme a la relevante doctrina sobre la regulación estatutaria de derechos fundamentales contenida en la aludida sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Valencia. Según afirman los FF.JJ. 4º y 13º de la STC 246/2007, de 12 de diciembre, nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial, pues “ya sabemos que ni el art. 53 ni el 81, ambos CE, son preceptos que distribuyan competencias, por lo que, salvadas las garantías de unidad aludidas (art. 81.1 CE)”, siendo posible “que la normativa autonómica, dictada dentro de los ámbitos competenciales que le sean propios, incida en la regulación del régimen jurídico de esos derechos, respetando siempre, naturalmente, las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales (art. 149.1 CE). Así ocurre, por ejemplo, con los derechos de asociación (art. 22 CE y correlativos preceptos estatutarios atributivos de competencia en la materia) o fundación<sup>51</sup>.

Como consecuencia de esta delimitación competencial, aunque la reserva de Ley orgánica no supone atribución de ningún título competencial, sólo el Estado puede dictar leyes en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas, que las Comunidades Autónomas deben respetar so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del art. 81.1 CE<sup>52</sup>. A tal fin, para el Tribunal Constitucional uno de los criterios fundamentales que, junto a los ya mencionados, ha orientado

---

<sup>50</sup> STC 246/2007, de 12 de diciembre, BOE 310 de 27 de diciembre de 2007. <http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/27/pdfs/BOE-S-2007-310.pdf>

<sup>51</sup> STC 246/2007, de 12 de diciembre, cit.

<sup>52</sup> Véase el F.J. 6º de la STC 173/1998, de 31 de marzo. BOE 108, de 6 de mayo de 1998.

la realización de esta tarea de definición sistemática ha sido la de reservar al Estado ex art. 81.1 CE la regulación de los aspectos esenciales, esto es, el desarrollo directo del derecho fundamental considerado en abstracto o “en cuanto tal” (SSTC 127/1994, 61/1997), en este caso, el derecho de asociación (SSTC SS 67/1985 y 157/1992). Además, para el Tribunal Constitucional, esta pauta interpretativa “no puede ser aplicada de forma mecánica”, ya que con suma frecuencia resulta difícil distinguir dónde acaba el desarrollo del derecho en cuanto tal y dónde comienza la regulación de la materia sobre la que éste se proyecta, por lo que deberá atenderse no sólo al objeto regulado, sino también al contenido de esa regulación e incluso a la intensidad y trascendencia de lo regulado en relación al contenido del derecho. En materia de derechos fundamentales cuyo desarrollo está reservado a ley orgánica (art. 81.1 CE), como sucede con el derecho de asociación, la capacidad normadora del Estado ex art. 149.1.1 CE puede extenderse más allá de ese desarrollo (circunscrito a la determinación de los elementos nucleares del derecho) incidiendo sobre la regulación del ejercicio del derecho en cuestión, siempre que tal regulación tenga una conexión, directa o indirecta, con aquellos elementos nucleares antes señalados, y a su vez se dirija a garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho (finalidad que justifica la competencia del art. 149.1.1 CE).

Otro aspecto fundamental de la existencia de un Derecho autonómico sobre asociaciones reside en el sistema coordinado de relaciones intergubernamentales a través de distintas técnicas que han de hacer posible un espacio integrado de asociaciones a nivel estatal y, progresivamente, a nivel europeo. A tal efecto, el régimen de registros establecido en el artículo 25 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, regula el Registro Nacional de Asociaciones, que tiene por objeto la inscripción de las asociaciones y demás actos inscribibles conforme al artículo 28, relativos a la asociaciones, federaciones, confederaciones y uniones de asociaciones de ámbito estatal y todas aquéllas que no desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma<sup>53</sup>. El Registro Nacional de Asociaciones está estructurado en tres grupos de tratamiento registral, integrados a su vez por secciones de la siguiente forma: Grupo 1º: Asociaciones de la competencia del Registro Nacional de

---

<sup>53</sup> Véase el Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.

Asociaciones; Grupo 2º: Asociaciones de los registros autonómicos; y Grupo 3º: Asociaciones incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LO 1/2002, referidas en su artículo 25, de inscripción obligatoria en registros especiales (artículo 33 de la Ley 1/2002).

También en sede de relaciones intergubernamentales en materia asociativa, la LO 1/2002, de 22 de marzo, en el apartado VIII de su Exposición de Motivos, se refiere a los Consejos Sectoriales de Asociaciones como órganos de colaboración y asesoramiento de los que forman parte representantes de las Administraciones y de las asociaciones como marco de actuación común en los distintos sectores asociativo. Según el artículo 42 de la LO 1/2002 y “a fin de asegurar la colaboración entre las Administraciones públicas y las asociaciones, como cauce de participación ciudadana en asuntos públicos” se podrán constituir Consejos Sectoriales de Asociaciones, como órganos de consulta, información y asesoramiento en ámbitos concretos de actuación, integrados por representantes de las Administraciones públicas, de las asociaciones, y por otros miembros que se designen por sus especiales condiciones de experiencia o conocimiento, atendiendo a la distribución competencial concreta que en cada materia exista.

En cuanto a la legislación autonómica, debe destacarse la regulación de la Ley 7/2007, de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi, la Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias y la Ley 14/2008, de 18 de noviembre de 2008, de la Generalitat, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, cuyo Capítulo III, sobre las relaciones interadministrativas.

Para finalizar este apartado sobre la función territorial del derecho de asociaciones, nos debemos referir al asociacionismo municipal, cuya finalidad justificadora consiste en prestar servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades de los ciudadanos dentro del ámbito territorial delimitado en sus estatutos. En efecto, los municipios (entidades locales, en general) pueden constituir también asociaciones de ámbito estatal o autonómico para la promoción y protección de sus propios intereses comunes, lo que incluye la defensa de los municipios asociados ante otras instancias políticas y administrativas, como el Estado y las Comunidades Autónomas, materia a la que se aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en ella, la legislación del Estado en materia de asociaciones. Estas asociaciones no tienen el carácter de Administración Pública y se rigen por la LO 1/2002 y lo dispuesto en sus propios estatutos, teniendo en cuenta las siguientes previsiones específicas que contiene la legislación de régimen local: a) Se les reconoce expresamente

capacidad para celebrar, en el ámbito propio de sus funciones, convenios con las distintas Administraciones Públicas (disposición adicional quinta de la Ley 7/1985); y b) La asociación de ámbito estatal de mayor implantación designa a los representantes de las entidades locales en la Comisión Nacional de Administración Local (función de carácter público –la de designar miembros de un órgano colegiado de carácter administrativo– que la ejercerá de acuerdo con sus Estatutos, v. art. 117 Ley 7/1985).

## 9. LA FUNCIÓN DE INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

En 1992, la Comisión de la Unión Europea propuso al Parlamento Europeo y al Consejo la aprobación de un Reglamento de la Asociación Europea (AE), con tres textos de estatutos que se debatieron en el Consejo hasta julio de 2006: el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (SCE), el Estatuto de la Mutualidad Europea (ME) y el Estatuto de la Asociación Europea (AE). Esta iniciativa de régimen de asociación europea estaba dirigido a que las personas físicas, las entidades distributivas no lucrativas (como las asociaciones la ley francesa) y otras partes interesadas (como empresas, etc.) cuenten con un instrumento jurídico adecuado que les permita promover sus intereses comunes a través de las fronteras de una manera más integrada, por medio de una sola Asociación Europea no lucrativa. La propuesta se basaba en el hecho de que esta actividad y esta cooperación transfronterizas se ven obstaculizadas por dificultades de orden jurídico y administrativo como consecuencia de discrepancias en las legislaciones nacionales y, a tal fin, el Estatuto podría ser adoptado, siempre con carácter opcional, tanto por las asociaciones de interés general como por las asociaciones comerciales o profesionales.

La propuesta de Estatuto consta de un proyecto de Reglamento, que establece las normas para la incorporación y el funcionamiento de una AE, y de una Directiva relativa a la participación de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones del consejo directivo<sup>54</sup>. Aunque estos textos no han llegado a aprobarse, la función de integración supranacional europea del derecho de asociación ha sido retomada a través de la inserción del ejercicio del de-

---

<sup>54</sup> Propuesta original DO C99 de 21.4.1992 y propuestas modificadas DO C236 de 31.8.1993. C 236 de 31.8.1993, p. 1 a 56; DO C 176 de 8.7.1991, p. 1 a 68; y Adopción formal y final previa consulta al Parlamento Europeo en el Consejo de Ministros de 8 de octubre de 2001.

recho de asociación a nivel europeo en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007<sup>55</sup>. Concretamente, en el artículo 12 de la Carta se dispone sobre la *Libertad de reunión y de asociación* que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles”, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar, con otras, sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. Además, según el párrafo 2 de ese precepto y el artículo 10.4 del Tratado de la Unión Europea (TUE), los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. No en vano, en virtud de la organización parlamentaria europea, los partidos europeos, las asociaciones profesionales y culturales así como los lobbies con formas asociativas se erigen en protagonistas de la vida política comunitaria con gran influencia en la vida parlamentaria y en los partidos políticos a escala europea. No olvidemos que no existirá una verdadera Unión Europea hasta que no exista una auténtica opinión pública europea, en cuya consecución los partidos políticos y las asociaciones supranacionales tienen un papel fundamental que cumplir en el proceso de integración europea con la base organizativa de las asociaciones nacionales y las que se constituyen a nivel europeo<sup>56</sup>. Según el artículo 224 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán mediante reglamentos el estatuto de los partidos políticos a escala europea y en particular las normas relativas a su financiación.

En síntesis, está pendiente de aprobación la creación del Registro Europeo de Asociaciones y la propuesta del “Estatuto de la asociación europea” de 1991, cuyo objetivo es “crear un estatuto europeo que posibilite actuar en todo el territorio de la Comunidad a las asociaciones y fundaciones, proporcionando a las asociaciones europeas los instrumentos jurídicos

---

<sup>55</sup> Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007. C 303/2 *ES Diario Oficial de la Unión Europea* 14 de diciembre de 2007; y 2010/C 83/02. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:es.pdf>

<sup>56</sup> Parlamento Europeo. Comisión de Peticiones. 25 de julio de 2004, Comunicación a los miembros. Petición 229/2001, sobre la adopción de un estatuto asociativo europeo, así como las dos propuestas de Directiva por la que se completan tales estatutos en lo que respecta al cometido de los trabajadores (1991/0387 (COD) y 1991/0391(COD). 4 de julio de 2006. P6. A6-0229/2006; y Resolución del Parlamento Europeo sobre la evolución reciente y las perspectivas en materia de Derecho de sociedades (2006/2051).

adecuados”, basado en el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Asociación Europea (AE) “a partir de su inscripción en el registro designado por el Estado de su domicilio”<sup>57</sup>.

#### 10. LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN INSTITUCIONAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN: EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, EL CONSEJO DE PERSONAL DE LAS FUERZAS ARMADAS, EL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL Y EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El derecho de asociación cumple finalmente una función constitucional de representación institucional en diversos ámbitos vitales para la configuración de nuestro Estado de Derecho: la representación sindical y empresarial presente en el Consejo Económico y Social, la ya referida de los Consejos Sectoriales de Asociaciones, la que se aplica en el ámbito del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas y del Consejo de la Guardia Civil<sup>58</sup> o la que opera respecto al órgano de gobierno del Poder Judicial, ámbito donde el derecho de asociación se ha revelado como una influyente forma de auto-organización de sus miembros, expresión de las reivindicaciones judiciales, plataforma para la convocatorias de “huelgas judiciales” (por ejemplo la de 18 de febrero de 2009 y otras parciales en 2012 con ocasión de la reforma de las tasas judiciales) y, desde la LO 2/2001, de 28 de junio, en virtud de la previsión constitucional, como cauce para la representación y composición del Consejo General del Poder Judicial<sup>59</sup>.

En el primero de los casos referidos, según los artículos 1 párrafo 2, y 2 párrafos 1 y 4 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, el asociacionismo sindical y empresarial se hace presente en el Consejo como un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral, compuesto por tres Grupos: el Grupo Primero (veinte en representación de las Organizaciones Sindicales), el Grupo Segundo (veinte

<sup>57</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l26017.htm>, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/cm/537/537570/537570es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/cm/537/537570/537570es.pdf)

<sup>58</sup> Véase la STC 291/1993, de 18 de octubre, sobre la petición de inscripción en el Registro de Asociaciones de la Unión Democrática de Guardias Civiles, y también F.J. 2º y F.J. 2º de la STC 85/1986, STC 254/1993, F.J. 3º, STC 77/1983, F.J. 3.º y STC 291/1993, de 18 de octubre. BOE 268, de 9 de noviembre.

<sup>59</sup> LO 2/2001, de 28 de junio, sobre composición del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE 155 de 29 de junio de 2001.

en representación de las organizaciones empresariales) y el Grupo Tercero (con veinte miembros de los cuales catorce son propuestos por entidades asociativas).

En los dos siguientes supuestos citados –castrense y judicial–, la representación institucional asociativa de sus miembros, de gran protagonismo en los últimos años, ha conducido a la cuestión de los límites del derecho de asociación, tanto constitucionales y legales<sup>60</sup>, como los que se contienen en las normas internacionales.

En el ámbito castrense, aunque el artículo 22 de la Constitución de 1978 no contempla limitaciones subjetivas en la titularidad en el disfrute del derecho de asociación, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (art. 21) y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 4 de diciembre de 1950 (art. 11), establecen restricciones a los funcionarios públicos, magistrados, militares y policías “miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado”, aunque sólo en cuanto constituya “una medida necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenas” (artículo 11.2). A tal fin, en España debemos distinguir la regulación de las Fuerzas Armadas y la relativa a la Guardia Civil.

Por una parte, el artículo 14 de la LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, dispone que los militares tienen derecho a crear asociaciones y asociarse libremente para la consecución de fines lícitos, de acuerdo con lo previsto en la LO 1/2002. Cuando el ejercicio de este derecho tenga como fin la defensa de sus intereses profesionales y los derechos establecidos regulados en esta LO 9/2001, se ajustará a lo dispuesto en el Capítulo I del Título III sobre las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas. Siempre que tengan como finalidad la promoción y defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus asociados, estas asociaciones podrán realizar actividades sociales que favorezcan el ejercicio de la profesión, la deontología militar y la difusión de la cultura de seguridad y defensa, aunque no podrán interferir en las decisiones de política de seguridad y defensa, en el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares y en el empleo de la fuerza.

---

<sup>60</sup> STC 104/1999, de 14 de junio 1999 (BOE 162 de 8 de julio de 1999).

En cuanto al régimen de independencia de estas asociaciones profesionales, se dispone que no podrán llevar a cabo actividades políticas ni sindicales, ni vincularse con partidos políticos o sindicatos, deberán respetar el principio de neutralidad política y sindical y no podrán incluir en su denominación ni en sus estatutos referencias políticas o ideológicas (art. 33). Tampoco podrán tener vinculación con organizaciones políticas o sindicales, realizar conjuntamente con ellas pronunciamientos públicos ni participar en sus reuniones o manifestaciones<sup>61</sup>, quedando excluidos del ámbito de su actuación el llamamiento al ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de la misma, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo, así como la realización de acciones que excedan el ejercicio de los derechos reconocidos en esta Ley a los miembros de las Fuerzas Armadas. Además, estas asociaciones deberán inscribirse en el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, habilitado al efecto en el Ministerio de Defensa, que sólo podrá denegarse mediante resolución motivada del Ministro de Defensa cuando el acta fundacional de la asociación o sus estatutos no se ajusten a los requisitos establecidos en la LO 9/2001 y LO 1/2002

Sobre sus derechos, según el artículo 40 de la LO 9/2001, las asociaciones profesionales inscritas en el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas tendrán derecho a realizar propuestas, emitir informes y dirigir solicitudes y sugerencias relacionados con sus fines; asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas; y recibir información del Ministerio de Defensa sobre régimen de personal, protección social y sobre cualquier otro asunto que favorezca la consecución de sus fines estatutarios. Además, podrán estar representadas en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, contribuir por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración de proyectos normativos

---

<sup>61</sup> Según el artículo 33 de la LO 9/2011, de 27 de julio, estas asociaciones profesionales deberán tener ámbito nacional, se constituirán por tiempo indefinido y no podrán establecer su domicilio social en las unidades ni en las dependencias del Ministerio de Defensa (párrafo 4); además, en ningún caso estas asociaciones profesionales tendrán carácter lucrativo (párrafo 5). L. REBOLLO DELGADO, "Comentarios jurídicos a la Ley Orgánica 11/2007, reguladora de los Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil", *Cuadernos de la Guardia Civil*. 2ª Época, vol. XXXVII, 2008, pp. 1-8; J. RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, "Informe de síntesis sobre las respuestas a un cuestionario relativo al Derecho de asociación de los militares". *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 82, 2004, pp. 405-407.

que afecten al régimen de personal, y presentar propuestas o realizar informes en relación con los asuntos que sean competencia del Consejo.

Para poder acceder al Consejo las asociaciones deberán contar con un mínimo de afiliados del 1%, si sus estatutos están abiertos a todas las categorías contempladas en dicho artículo, del 3% de los miembros de su categoría si la asociación es exclusivamente de oficiales o de suboficiales, y del 1,5% en el caso de las asociaciones de militares de tropa y marinería, y en el supuesto de que incluyan afiliados de dos categorías, deberán cumplir esos porcentajes en cada una de ellas. En este ámbito de la representación institucional de las asociaciones profesionales de las Fuerzas Armadas, el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas constituye el órgano donde pueden plantear propuestas o sugerencias en materias relacionadas con su estatuto y condición de militar, el ejercicio de los derechos y libertades, el régimen de personal y las condiciones de vida y trabajo en las unidades, quedando excluidas las materias relacionadas con decisiones de política de seguridad y defensa, con el planeamiento y desarrollo de los ejercicios u operaciones militares y el empleo de la fuerza.

El Consejo realiza las siguientes funciones: recibir, analizar y valorar las propuestas o sugerencias planteadas por las asociaciones profesionales independientemente de que estén representadas o no en el Consejo; tener conocimiento y ser oído sobre las siguientes cuestiones: establecimiento o modificación del estatuto profesional y del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas; determinación de las condiciones de trabajo; régimen retributivo; planes de formación y perfeccionamiento de la enseñanza en las Fuerzas Armadas; régimen de permisos, vacaciones y licencias; planes de previsión social complementaria y asuntos que afecten a otros aspectos sociales, profesionales y económicos de los militares; informar, con carácter preceptivo y previo a su aprobación, las disposiciones legales y sus desarrollos reglamentarios; recibir información trimestral sobre política de personal; conocer las estadísticas trimestrales sobre el índice de absentismo y sus causas, los accidentes en acto de servicio y enfermedades profesionales y sus consecuencias y sobre los índices de siniestralidad, así como los estudios periódicos o específicos que se realicen sobre condiciones de trabajo; y las demás que le atribuyan las Leyes y disposiciones generales.

En el caso de la Guardia Civil, la LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, concibe al Consejo de la Guardia Civil como órgano colegiado en el que participan

representantes de los miembros de la Guardia Civil y de la Administración. La finalidad de este órgano, que sustituyó desde su constitución al Consejo Asesor de Personal, se dirige a mejorar tanto las condiciones profesionales de los guardias civiles como el funcionamiento de la propia Institución. En principio, el artículo 3.c) de la LO 1/2002 dispone que los miembros de las Fuerzas Armadas habrán de atenerse a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y al resto de sus normas específicas para el ejercicio del derecho de asociación<sup>62</sup>, mientras que los miembros de la Guardia Civil “se registrarán por su normativa propia”<sup>63</sup>. Según el artículo 23 de la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, la Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones que se le atribuyen por la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden<sup>64</sup>.

Pues bien, a partir de este encuadramiento institucional y conforme al artículo 9 de la citada LO 11/2007, los Guardias Civiles tienen derecho a asociarse libremente y a constituir asociaciones para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales (párrafo 1). A tal efecto, se distinguen dos tipos de asociaciones: a) Las asociaciones de Guardias Civiles que no tengan fines profesionales; y b) Las asociaciones de Guardias Civiles creadas con fines profesionales, que pueden alcanzar la consideración de asociaciones profesionales representativas, que son las que hubieran obtenido en las elecciones al Consejo de Guardia Civil, al menos, un representante o, en dos de las Escalas, el diez por ciento de los votos emi-

---

<sup>62</sup> Véase la Disposición Adicional Cuarta de Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. En virtud del artículo 2.2 del Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, “dada la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición militar de sus miembros, en su normativa específica se recogerá lo que disponen estas Reales Ordenanzas en aquello que les sea aplicable”.

<sup>63</sup> Véanse los apartados 58 y 59 (Epígrafe XIV) del Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Asociación, relativo al asociacionismo en las Fuerzas Armadas y, en particular, sobre la disposición adicional 2ª del anteproyecto. Dictamen del Consejo de Estado 1045/2001, de 9 de mayo de 2001, cit.

<sup>64</sup> En virtud del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Guardia Civil, por su condición de instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica.

tidos en cada una de ellas. En ambos casos, los Guardias Civiles miembros de una asociación tienen derecho a participar activamente en la consecución de los fines de ésta, si bien las asociaciones de Guardias Civiles no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos.

La concreta regulación de la función de representación institucional de las asociaciones de la Guardia Civil la encontramos en el Título VII, donde se dispone que el Consejo de la Guardia Civil (artículos 52-57) es un órgano colegiado creado bajo la presidencia del Ministro del Interior, o persona en quien delegue como órgano colegiado, en el que participan representantes de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y de los Ministerios del Interior y de Defensa, con el fin de mejorar las condiciones profesionales de su integrantes, así como el funcionamiento del Instituto. El Consejo de la Guardia Civil está compuesto, en representación de los miembros de la Guardia Civil, por los vocales elegidos por los integrantes del Instituto mediante sufragio personal, libre, directo y secreto, cuyo número se determina por Escalas, correspondiendo a cada una de ellas un vocal en el Consejo y uno más por cada 6.000 guardias civiles que estuvieran en activo en dicha Escala; y, en representación de la Administración General del Estado: los vocales nombrados por los Ministros del Interior y de Defensa hasta alcanzar igual número de representantes que los que hubieran sido elegidos por los miembros del Instituto. A las elecciones pueden presentarse candidatos tanto las asociaciones profesionales legalmente constituidas como las agrupaciones de electores, siempre que la agrupación esté formada, al menos, por el 10% de los efectivos incluidos en el censo electoral de la Escala a la que se presente la candidatura<sup>65</sup>.

Por último, en el caso concreto del derecho de asociación en el desenvolvimiento institucional de los miembros del Poder Judicial, según el artículo 117 de la Constitución y 390 y 395 de la LOPJ 6/1985, de 1 de julio, los Jueces y Magistrados, mientras se hallen en activo, no pueden desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos, si bien la Ley

---

<sup>65</sup> En las primeras elecciones de 22 de enero de 2009 la representación de los miembros de la Guardia Civil fue elegida –por un mandato de cuatro años– conforme al artículo 56, que establece un sistema de unas listas de ámbito nacional para cada una de las Escalas, debiendo pertenecer a la Escala a cuya elección se presenten. Se presentaron dieciocho candidaturas correspondientes a nueve asociaciones profesionales o agrupaciones de electores y se eligieron a los quince miembros del Consejo de la Guardia Civil, con una participación del 34,16 por ciento (29.407 de 86.000 electores).

establece el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales<sup>66</sup>. Pues bien, frente al tenor original de la LOPJ, desde la LO 2/2001, de 28 de junio, el derecho de asociación profesional de Jueces y Magistrados está vinculado a la representación institucional y la composición del Consejo General del Poder Judicial en doce de sus vocales, quienes son elegidos “entre jueces y magistrados de todas las categorías”. A tal fin podrán ser propuestos los Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que se hallen en servicio activo y no sean miembros del Consejo saliente. La propuesta es formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 % de todos los que se encuentren en servicio activo. En el supuesto de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de 36, los restantes se proveerán por las asociaciones, en proporción al número de afiliados. Entre los treinta y seis candidatos presentados, se eligen seis vocales por el Pleno del Congreso de los Diputados, y una vez elegidos estos seis vocales, el Senado elegirá los otros seis entre los treinta candidatos restantes<sup>67</sup>.

En consecuencia, tras la reforma de 2001, las asociaciones profesionales de jueces alcanzan un estatuto de representación institucional de indudable protagonismo en la estructura del poder judicial que preserva la LO 4/2013, de 28 de junio, entre cuyas principales novedades se incluye el derecho de cualquier juez a presentar su candidatura a vocal del Consejo General del Poder Judicial con la única condición de aportar el aval de veinticinco miembros de la carrera judicial en servicio activo o el de una asociación judicial, en cuyo caso cada juez o asociación podrá, a su vez, avalar a un máximo de doce candidatos. Todas las candidaturas (no un listado de 36, como dispone la LOPJ desde 2001) se remitirán a las Cámaras para que cada una de

---

<sup>66</sup> Véase Borrador del Proyecto de Constitución, pp. 280-385. Minuta de los Acuerdos de la Ponencia de Constitución en su Sesión del 8 de septiembre de 1977, p. 413, <http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/actas/actas.pdf>

<sup>67</sup> R. SERRA CRISTÓBAL, “El derecho de asociación de los Jueces: asociacionismo profesional y asociación del Juez a asociaciones no profesionales”, *REDC*, 83, 2008, pp. 115-145; R. SERRA CRISTÓBAL, “El derecho de asociación de los Jueces: asociacionismo profesional y asociación del Juez a asociaciones no profesionales”, *REDC*, núm. 83, 2008, pp. 115-145.

ellas proceda a la elección de los seis vocales de extracción judicial que le corresponden. En su designación las Cortes, procurarán respetar la proporción existente en la carrera judicial entre afiliados y no afiliados y, como mínimo, la proporción de tres Magistrados del Tribunal Supremo, tres con más de veinticinco años de antigüedad, y seis Jueces o Magistrados sin sujeción a antigüedad<sup>68</sup>.

## 11. CONCLUSIONES

Configurado legal y jurisprudencialmente a lo largo de los últimos treinta y cinco años, la indeterminación terminológica originaria del derecho de asociación ha derivado en una progresiva delimitación de sus contenidos conceptuales, tanto en la dimensión individual del derecho como en su faceta colectiva, a lo que ha contribuido decisivamente la jurisprudencia constitucional, la LO 1/2002, de 22 de marzo, los Tratados internacionales, la jurisprudencia ordinaria y la doctrina científica. Este acervo jurídico ha ido decantando, en palabras de Peces-Barba, las “exigencias éticas de dignidad juridificadas” del derecho de asociación, hasta tal punto de transformar el artículo 22 de la CE en uno de los ejemplos más evidentes del carácter normativo de nuestra Constitución de 1978 en materia de derechos, posibilitando el ejercicio del derecho general de asociación, pero también el funcionamiento de entidades fundamentales del Estado social y democrático de Derecho: partidos políticos, sindicatos, fundaciones, organizaciones sociales y entidades de los más heterogéneos sectores de la vida española, en un contexto de desarrollo pleno del Estado de las Autonomías y del proceso de integración normativa europea.

Precisamente, como materia objeto del sistema de distribución competencial, las funciones del derecho de asociación ha propiciado la aparición de un “Derecho autonómico sobre asociaciones” en los Estatutos de Autonomía –más evidente tras las reformas estatutarias del periodo 2006-2011– y en particularmente en las leyes canaria, valenciana, andaluza, catalana y vasca sobre asociaciones, incorporando al bloque de constitucionalidad el proceso de territorialización iniciado en 1978. Asimismo, en el contexto del proceso de integración europea, se promueve un Reglamento de la Asociación Europea (AE),

---

<sup>68</sup> Proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado en el Consejo de Ministros de 21 de diciembre de 2012. <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292364207755?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content>. Consultado: 30 de diciembre de 2012.

cuyo régimen de asociación europea se dirige a que las personas físicas, a las entidades distributivas no lucrativas (como las asociaciones la ley francesa) y a otras partes interesadas (como empresas, etc.) cuenten con un instrumento jurídico adecuado que les permita promover sus intereses comunes a través de las fronteras de una manera más integrada, por medio de una sola Asociación Europea no lucrativa. Aunque este derecho europeo de asociaciones está pendiente de aprobación, la función de integración supranacional europea del derecho de asociación cuenta ya con su inserción del ejercicio del derecho de asociación a nivel europeo en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2007, cuyo artículo 12 dispone sobre la *Libertad de reunión y de asociación* que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles”, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar, con otras, sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses. Además, según el párrafo 2 de ese precepto y el artículo 10.4 del TUE, los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión, erigiéndose en protagonistas de la vida política comunitaria con gran influencia en la vida parlamentaria y en los partidos políticos a escala europea como entidades en los que se ponen todas las esperanzas para superar la actual crisis de la integración europea y revitalizar el funcionamiento de sus instituciones.

Por todo ello, superada más de una década desde que se promulgara la LO 1/2002 e integrado conceptualmente el derecho fundamental de asociación, parece haber llegado el momento de hacer balance la configuración que de este derecho sistematizando las importantísimas funciones constitucionales que ha desempeñado en nuestro régimen constitucional: a) El derecho de asociación y su función legitimadora y definitoria del régimen constitucional y de su sistema de valores; b) La función del derecho de asociación en la fundamentación jurisprudencial de los derechos de las personas; c) La función normativa general del derecho de asociación como régimen común de otros derechos; d) El derecho de asociación y su función instrumental como garantía subsidiaria de otros derechos; e) La función integradora del derecho de asociación de los extranjeros; f) La función territorial: el derecho autonómico sobre asociaciones; g) La función de integración supranacional del derecho de asociación; y h) La función de representación del derecho de asociación en el ámbito de funciones constitucionales de relevantes instituciones del Estado en el Consejo Económico y Social, en el Consejo de Personal de las

Fuerzas Armadas, en el Consejo de la Guardia Civil y en el Consejo General del Poder Judicial.

A la luz de su eficaz capacidad integradora de los más diferentes grupos sociales y profesionales, y como ámbito donde se resuelven los conflictos sociales y políticos y donde se suscitan las realidades no previstas por la Constitución de 1978 (inmigración, víctimas de los delitos, consumidores...), podemos afirmar que no podría entenderse la vida institucional, política y social de España sin las funciones sustantivas e instrumentales desempeñadas por el derecho de asociación en los ámbitos troncales donde se proyecta la Constitución de 1978 como norma reguladora del Estado social y democrático de Derecho: la representación política y territorial articulada a través de los partidos políticos, la concertación económica y social acordada por las organizaciones sindicales y empresariales, la integración social de los extranjeros a través del tejido asociativo, la defensa de los intereses de los consumidores en el contexto de las crisis económicas y financieras, la organización profesional de jueces y magistrados y de la Guardia Civil o la actividad promotora de las iniciativas de la sociedad civil por parte de las fundaciones.

De esta manera, y en síntesis, las ocho funciones del derecho de asociación completan la configuración legal y jurisprudencial de este derecho individual/libertad colectiva, labrada primeramente en un proceso complejo de delimitación conceptual a partir de una ley preconstitucional y después a tenor de la LO 1/2002, y nos permiten valorar la relevancia de un derecho fundamental de primer orden cuyo carácter general para otros derechos (participación política, fundaciones...) y su vocación instrumental para la democracia participativa y del Estado social lo convierten –junto al derecho de igualdad y el derecho a la tutela judicial efectiva– en el tercer “derecho estrella” de nuestro régimen constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L., “Derecho de asociación”, *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, Civitas, Madrid, 1995, p. 2219.
- ANSUÁTEGUI ROIG, F.J., “La relación entre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho: dimensiones y consecuencias”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 23, 2006, pp. 187-204.
- ASÍS ROIG, R. de, *Sobre el concepto y el fundamento de los Derechos: Una aproximación dualista*, Dykinson, Madrid, 2001.

- BERMEJO VARA, J., "La dimensión constitucional del derecho de asociación". *Revista de Administración Pública*, núm. 136, 1995, pp. 119-148.
- BILBAO UBILLOS, J.M., *Libertad de asociación y derechos de los socios*, Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1997.
- BRUNELLI, G., *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, 1991.
- CRUZ VILLALÓN, P., "Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, 1992, pp. 63-84.
- DE OTTO Y PARDO, I. "Los derechos fundamentales y la potestad normativa de las Comunidades Autónomas", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 10, 1984, pp. 53-72.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Asociaciones y Constitución. Estudio específico del artículo 22 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1987.
- FERNÁNDEZ SESGADO, F., "La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, pp. 195-247.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Derecho de asociación: Comentarios a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo*, Civitas, Madrid, 2002.
- HÄBERLE, P. *Pluralismo y Constitución: Estudios de Teoría constitucional de la sociedad abierta*, Tecnos, Madrid, 2000.
- LAHERA FORTEZA, J., "Libertad de asociación en España"; en VALDES DALRE, F. *Libertad de asociación de trabajadores y empresarios en los países de la Unión Europea*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, 2006, pp. 279-306.
- LÓPEZ-NIETO, F., *La ordenación legal de las asociaciones*, 2.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 1995.
- *Manual de Asociaciones. Doctrina, Legislación, Jurisprudencia, Formularios*, 2.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 1987.
  - *La ordenación general de las asociaciones: doctrina, jurisprudencia, formularios*. 3.<sup>a</sup> Edición. Dykinson, Madrid, 2000.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E. *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996.
- *Igualdad u autonomía: las competencias sobre asociaciones en la jurisprudencia constitucional*, Civitas, Madrid, 1999.
- PAREJO ALFONSO, L., "El contenido esencial de los derechos fundamentales en la jurisprudencia constitucional. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 3, 1981, pp. 169-190.
- PECES-BARBA, G. *Los valores superiores*, Tecnos, Madrid, 1984.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., BARRANCO AVILÉS, M.C. ASÍS ROIG, R. DE, *Lecciones de derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004.

- PECES-BARBA, G.; QUADRA SALCEDO, T.; MOHEDANO, J. M.; GONZÁLEZ, P., *Sobre las libertades políticas en el Estado español. (Expresión, reunión y asociación)*, Fernando Torres, Valencia, 1977.
- PELAYO OLMEDO, J. D., "El derecho de asociación en la historia constitucional española, con particular referencia a las leyes de 1887 y 1964", *Revista Electrónica de Historia del Derecho*, núm. 8, 2007, pp. 1-28.
- PÉREZ LUÑO, A., "El concepto de igualdad como fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales", *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 1, 1981, pp. 257-275.
- "Sobre la igualdad en la Constitución Española", *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987, pp. 133-152.
- REBOLLO DELGADO, L., "Comentarios jurídicos a la Ley Orgánica 11/2007, reguladora de los Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil", *Cuadernos de la Guardia Civil*. 2ª Época, XXXVII, 2008, pp. 1-8.
- RODRIGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J., "Informe de síntesis sobre las respuestas a un cuestionario relativo al Derecho de asociación de los militares". *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 82, 2004, pp. 405-414.
- RUBIO LLORENTE, F. "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Introducción", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 31, 1991, pp. 9-36.
- SÁNCHEZ MORÓN, M., "La aplicación directa de la Constitución en materia de derechos fundamentales: el nuevo derecho de asociación", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 22, 1979, pp. 442-452.
- SERRA CRISTÓBAL, R. "El derecho de asociación de los Jueces: asociacionismo profesional y asociación del Juez a asociaciones no profesionales", *REDC*, núm. 83, 2008, pp. 115-145.
- SOLOZABAL ECHEVARRÍA, J. J. "Asociación y Constitución", en GARCÍA DE ENTERRÍA Y MARTÍNEZ CARANDE, Eduardo *et al*, *Constitución y Constitucionalismo hoy*, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 2002, pp. 473-506.

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES  
Facultad de Derecho. Sede de Algeciras.  
C/Alfonso XI, 6. 11201 Algeciras (Cádiz)  
Avda. Andalucía 44 11.008 Cádiz  
e-mail: Joaquín.alles@uca.es

